Deutscher Bundestag **Drucksache 14/5727**

14. Wahlperiode 29. 03. 2001

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerhard Schüßler, Rainer Brüderle, Hildebrecht Braun (Augsburg), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der F.D.P. – Drucksache 14/5598 –

Zugriff der Finanzverwaltung auf Daten und Datenverarbeitungssysteme

Mit dem Steuersenkungsgesetz hat die rot-grüne Koalition das Zugriffsrecht der Finanzverwaltung auf Datenverarbeitungssysteme von Unternehmen verschärft. Die Finanzbehörde hat danach das Recht, bei mit Hilfe eines Datenverarbeitungssystems erstellten Unterlagen Einsicht in die gespeicherten Daten zu nehmen und das Datenverarbeitungssystem zur Prüfung dieser Unterlagen zu nutzen. Sie kann im Rahmen einer Außenprüfung auch verlangen, dass die Daten nach ihren Vorgaben maschinell ausgewertet oder ihr die gespeicherten Unterlagen und Aufzeichnungen auf einem maschinell verwertbaren Datenträger zur Verfügung gestellt werden. Die Kosten dafür trägt der Steuerpflichtige.

Der Finanzausschuss hat mit rot-grüner Mehrheit in seiner Beschlussempfehlung vom 16. Mai 2000 (Bundestagsdrucksache 14/3366) ausdrücklich festgehalten, dass die Finanzbehörde bei Anwendung dieser Regelungen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten hat.

Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) hat im Internet den Entwurf eines BMF-Schreibens über die Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen eingestellt.

Vorbemerkung

Durch das Steuersenkungsgesetz – StSenkG – vom 23. Oktober 2000 (BGBl. I S. 1433) ist der Finanzverwaltung mit Wirkung ab 1. Januar 2002 durch Ergänzung der Abgabenordnung (AO) das Recht eingeräumt worden (Artikel 7 und 8 StSenkG), die datenverarbeitungs-gestützte (DV-gestützte) Buchführung des Steuerpflichtigen DV-gestützt zu prüfen (Datenzugriff).

Die Regelungen zum Datenzugriff waren neben den EU-Vorgaben u. a. eine der notwendigen Voraussetzungen (Bundestagsdrucksache 14/2683 S. 129 und 14/3366 S. 3) für die gleichzeitig mit dem StSenkG erfolgte Anerkennung der elektronischen Abrechnung gemäß § 14 Abs. 4 des Umsatzsteuergesetzes (UStG; Artikel 9 StSenkG) als Nachweis für den Vorsteuerabzug, die neben die bisherige Sammelabrechnung treten soll.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Finanzen vom 27. März 2001 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Mit dem Recht auf Datenzugriff wird der sachliche und zeitliche Umfang der Außenprüfung (§§ 193 ff. AO) nicht erweitert oder „verschärft“. Dieser ergibt sich im Einzelfall wie bisher aus der Prüfungsanordnung, die dem Steuerpflichtigen vor Beginn der Außenprüfung bekannt gegeben wird (§ 197 AO). Der Steuerpflichtige kann entsprechend der Prüfungsanordnung den Datenzugriff durch den Betriebsprüfer mittels Einsatzes bereits vorhandener oder zu beschaffender Software technisch einschränken und somit nicht steuerlich relevante Daten (z. B. Berufsgeheimnis, § 102 AO) „abschotten“. Mit dem Datenzugriff kann sich die Finanzverwaltung neben der bisherigen Prüfungsmethode der „Belegprüfung“ einer neuen, den modernen Buchführungstechniken angepassten Prüfungsmethode bedienen.

Je nach den betrieblichen Gegebenheiten kann die Finanzverwaltung im Rahmen einer Außenprüfung nach pflichtgemäßem Ermessen zwischen drei Zugriffsmöglichkeiten wählen:

- Sie kann die mit Hilfe des Datenverarbeitungssystems (DV-System) des Steuerpflichtigen erstellten, nach § 147 Abs. 1 AO aufbewahrungspflichtigen Unterlagen einsehen und dieses DV-System zur Prüfung dieser Unterlagen nutzen oder verlangen,
  - dass die Daten nach ihren Vorgaben maschinell ausgewertet oder
  - ihr die gespeicherten Daten auf einem maschinell verwertbaren Datenträger zur Verfügung gestellt werden.

Bei der Vorbereitung und im parlamentarischen Verfahren sind verfassungsrechtliche und datenschutzrechtliche Bedenken eingehend geprüft, aber letztlich nicht aufgegriffen worden (Bundestagsdrucksache 14/3366 S. 99 und 115). Der BT-Rechtsausschuss hat gegen den seinerzeitigen Gesetzentwurf keine verfassungsrechtlichen oder rechtsförmlichen Bedenken erhoben (Bundestagsdrucksache 14/3366 S. 99).

Gesetzesbegleitend haben die obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder den Entwurf eines BMF-Schreibens „Grundsätze zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen (GDPdU)“ zur Anwendung der neuen Regelungen erarbeitet. In dem BMF-Schreiben geht es darum, den Gesetzesvollzug möglichst praktikabel zu regeln.

Am 3. November 2000 (nach Verkündung des Steuersenkungsgesetzes im Bundesgesetzblatt) ist der o. g. Entwurf eines BMF-Schreibens den Verbänden zur Stellungnahme zugeleitet worden. Anfang April 2001 werden sich die für Betriebsprüfung zuständigen Referatsleiter der obersten Finanzbehörden des Bundes und der Länder mit den Einwendungen und Anregungen der Verbände befassen und die gebotenen Änderungen beschließen.

Die Bundesregierung strebt an, rechtzeitig vor Inkrafttreten der neuen Regelungen zum Datenzugriff und zur Anerkennung der elektronischen Abrechnung nach § 14 Abs. 4 UStG das BMF-Schreiben im Bundessteuerblatt Teil I zu veröffentlichen.

Die Kleine Anfrage hat den ersten Arbeitsentwurf eines BMF-Schreibens (Stand: 6. Oktober 2000) zum Gegenstand, der aus heutiger Sicht teilweise als überholt anzusehen ist.

Die Beantwortung der Kleinen Anfrage erfolgt im Einvernehmen mit den beteiligten Ressorts (Bundesministerium der Justiz, Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie).

1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass Gegenstand einer Außenprüfung nur die steuerlichen Verhältnisse eines Steuerpflichtigen sind?

Ja (§ 194 AO).

2. Trifft es zu, dass nach dem Entwurf eines BMF-Schreibens zu den Grundsätzen zum Datenzugriff und zur Prüfbarkeit digitaler Unterlagen der Zugriff auf Daten wie das Controlling, Archivierungssysteme oder persönliche Arbeitnehmerdaten möglich ist?

Nach dem Entwurf eines BMF-Schreibens (Stand: 6. Oktober 2000) ist vorgesehen, dass der Finanzverwaltung ein Zugriffsrecht eingeräumt wird

„auf die elektronisch gespeicherten steuerlich relevanten Daten, insbesondere in folgenden Bereichen

– Finanzbuchhaltung
– Kosten-Leistungsrechnung
– Warenwirtschaftssystem/Materialwirtschaftssystem
– Anlagenbuchhaltung
– Dokumenten-Managementsysteme oder andere Archivierungssysteme
– Lohnbuchhaltung.“

3. Falls ja, wie begründet die Bundesregierung dieses Zugriffsrecht?

Die Finanzverwaltung hat bereits bei der herkömmlichen Prüfungsmethode der „Belegprüfung“ einer DV-gestützten Buchführung das Recht, alle den Prüfungszeitraum betreffenden steuerlich relevanten und nach § 147 Abs. 1 AO aufbewahrungspflichtigen Unterlagen einzusehen und auf dieser Grundlage die steuerlichen Verhältnisse des Steuerpflichtigen (§ 194 AO) zu prüfen.

Dieses Recht steht der Finanzverwaltung in gleichem Umfang auch bei der neuen Prüfungsmethode des „Datenzugriffs“ zu.

4. Hält die Bundesregierung diese Daten für steuerlich relevant?

Die Bundesregierung hält Controlling, Archivierungssysteme und Arbeitnehmerdaten insoweit für steuerlich relevant, als damit Dateien gemeint sind, in denen steuerliche Verhältnisse des Steuerpflichtigen (§ 194 AO) gespeichert werden.

Dazu gehören auch die Arbeitnehmerdaten, die für den vom Arbeitgeber durchzuführenden Steuerabzug vom Arbeitslohn steuerlich bedeutsam sind und insofern der Lohnsteuer-Außenprüfung unterliegen.

5. Wie begründet die Bundesregierung angesichts des gesetzlich festgelegten Rechts, „Einsicht in die gespeicherten Daten zu nehmen und das Datenverarbeitungssystem zur Prüfung dieser Unterlagen zu nutzen“, dass die Finanzbehörde nach dem Entwurf des BMF-Schreibens den Steuerpflichtigen zur technischen Mithilfe auffordern, von ihm eine maschinelle Auswertung der Daten sowie die Verarbeitung von Testdaten verlangen kann?

Die Bundesregierung stützt sich zur Begründung der Textpassage im o. g. Entwurf eines BMF-Schreibens zum einen auf § 147 Abs. 6 Satz 2 AO (Artikel 7 Nr. 2 StSenkG), wonach „sie im Rahmen einer Außenprüfung auch verlangen kann, dass die Daten nach ihren Vorgaben maschinell ausgewertet … werden“ und zum anderen auf § 200 Abs. 1 Satz 2 AO (Artikel 7 Nr. 3 StSenkG), wonach der Steuerpflichtige „… die Finanzbehörde bei Ausübung ihrer Befugnisse nach § 147 Abs. 6 AO zu unterstützen“ hat.

Nach den Stellungnahmen der Verbände hat die Textpassage zur Verarbeitung von Testdaten zu Irritationen geführt. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, den obersten Finanzbehörden der Länder die Streichung dieser Passage vorzuschlagen.

6. Wie rechtfertigt die Bundesregierung, dass nach dem Entwurf des BMF-Schreibens die Finanzverwaltung die Auswertung der Daten durch Dritte verlangen kann, obwohl nach der Abgabenordnung die Mitwirkung lediglich des Steuerpflichtigen vorgesehen ist?

Nach dem Entwurf des BMF-Schreibens kann die Finanzverwaltung nicht die Auswertung durch Dritte verlangen, sondern, dass „der Steuerpflichtige die Daten nach ihren Vorgaben“ … „maschinell auswertet oder von Dritten auswerten lässt“. Es handelt sich somit um ein Wahlrecht des Steuerpflichtigen.

7. Sind der Bundesregierung datenschutzrechtliche Bedenken hinsichtlich des Entwurfs des BMF-Schreibens bekannt?

Ja. Das Bundesministerium der Justiz und der Bundesbeauftragte für den Datenschutz haben ihre bereits im Gesetzgebungsverfahren erhobene Forderung, in die Abgabenordnung eine Verpflichtung zur Protokollierung des Datenzugriffs aufzunehmen, nunmehr für das BMF-Schreiben wiederholt.

Der BT-Finanzausschuss hat eine gesetzliche Regelung in der AO für nicht erforderlich gehalten, weil eine Pflicht zur Protokollierung der Zugriffe auf DV-Systeme bereits sowohl im Bundesdatenschutzgesetz (§ 9 BDSG i. V. mit der Anlage dazu) als auch im BMF-Schreiben vom 7. November 1995 (BStBl. I 1995 S. 738) zur Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs „Ordnungsmäßigkeit der Buchführung“ der §§ 238, 239, 257 und 261 Handelsgesetzbuch sowie §§ 145 bis 147 AO enthalten ist (vgl. Bundestagsdrucksache 14/3366 S. 115).

Die Bundesregierung wird prüfen, ob in den Entwurf eines BMF-Schreibens ein Hinweis auf die Protokollierungspflicht aufgenommen werden soll.

8. Trifft es zu, dass der Steuerpflichtige nach dem Entwurf des BMF-Schreibens gezwungen sein kann, die während der Aufbewahrungsfrist verwendete EDV-Hard- und Software sowie damit vertrautes Personal vorzuhalten?

Der Entwurf eines BMF-Schreibens enthält Ausführungen zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Bundesregierung beabsichtigt, aufgrund der Stellungnahmen der Verbände den obersten Finanzbehörden der Länder eine Präzisierung vorzuschlagen. Danach soll es im Fall eines Systemwechsels während der Aufbewahrungsfrist nicht erforderlich sein, die ursprüngliche Hard- und Software vorzuhalten, wenn die maschinelle Auswertbarkeit von nach dem 1. Januar 2002 archivierten Daten in Form eines „Nur-Lesezugriffs“ (Lesen, Filtern, Sortieren) durch das neue System gewährleistet ist.

Der Entwurf eines BMF-Schreibens (Stand: 6. Oktober 2000) enthält bereits eine Übergangsregelung für vor dem 1. Januar 2002 archivierte Daten. Sie entspricht der Beschlussempfehlung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 14/3366 S. 8).

9. Falls ja, wie beurteilt die Bundesregierung die dazu gefasste Entschließung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages (Bundestagsdrucksache 14/3366)?

Hierzu wird auf die Antwort zu Frage 8 verwiesen.

10. Hält die Bundesregierung die damit verbundene Belastung der Unternehmen für verhältnismäßig?

Die Bundesregierung weist darauf hin, dass der Einsatz DV-gestützter Buchführungssysteme zu erheblichen Rationalisierungseffekten bei den Steuerpflichtigen geführt hat, die eine mögliche finanzielle Belastung durch Vorhaltung von Hard- und Software zur Durchführung einer dem Gesetzesauftrag entsprechenden Außenprüfung der steuerlichen Verhältnisse ausgleichen. Die Zulassung einer modernen DV-gestützten Buchführung bedingt die Anerkennung moderner Prüfungsmethoden mit Hilfe der Datenverarbeitung.

11. Ist das Bundesministerium der Justiz oder ein Landesjustizministerium bei der Abfassung des Entwurfs des BMF-Schreibens beteiligt gewesen?

Nein. Eine Beteiligung des Bundesministeriums der Justiz oder eines Landesjustizministeriums bei der Abfassung des Entwurfs eines BMF-Schreibens ist nicht erfolgt, weil es sich um Verwaltungsanweisungen zur Auslegung von originär beim Bundesministerium der Finanzen ressortierenden steuerlichen Regelungen handelt und originäre Zuständigkeiten anderer Ressorts (wie z. B. beim Bilanzsteuerrecht) nicht berührt sind.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333